

序論：要旨

(各章の一部抜粋に編集上適宜加筆修正しています)

久保 文明／舟津 奈緒子

外交・安全保障調査研究事業費補助金（発展型総合事業）サブ・プロジェクトI「トランプ政権の対外政策と日米関係」においては、主として発足1年目のトランプ政権の内政・外交を分析するとともに、野党民主党、メディア、シンクタンク、および退役軍人の動向あるいはそれらとの関係も考察した。政権発足当初には見えてこなかったトランプ政権の性格や特徴が、ここにきてある程度浮かび上がってきたように思われる。

日本にとって死活的重要性をもつ外交・安全保障政策においては、激しい人事の入れ替わりの後、ポンペイオ国務長官、ボルトン国家安全保障担当大統領補佐官、そして引き続き大統領の信頼の厚いマティス国防長官がチームの中核を担うことになった。2017年末に公表された『国家安全保障戦略』はマクマスター前国家安全保障担当大統領補佐官が大きく関与する形で作成され、彼はすでに政権を去ったものの、基本的な性格は保持されるものと予想される。その方向性はいわゆるバノンのものでなく、伝統的な共和党の保守強硬派路線であると言ってよかろう。これは道義的現実主義、あるいは原則に立脚した現実主義と称されることもある。法の支配の理念に基づいた国際秩序を維持するうえで、これは歓迎されるべきことであろう。

ただし、トランプ政権はイランとの核合意を破棄する一方で、北朝鮮との首脳会談をやや唐突に受け入れた。その後中止を表明したものの、一転して再び実現の方向に向かいつつある。このように、基本原則が見えにくく、予想可能性が低い状態は、一年目から引き続いて現段階でも続いているといえよう。

国内政策においては、最高裁判所のみでなく控訴裁判所・地方裁判所を含め、連邦司法部の人事において着実な成果を上げているほか、減税を達成し、政権発足以来最大の成果として誇ることになった。好調な経済とともに、トランプ政権への支持を押し上げている。それに対して、オバマケアの廃棄は、達成されたわけではないものの、共和党はその一部を縮小したことで勝利とみなし、いわば撤退し始めた。オバマ政権発足以来アメリカの内政の最重要政策であったオバマケアはやや後景に退き始めたといえよう。

それに対して、にわかに中心に躍り出てきたのが一連の通商政策である。日本も対象となっている鉄鋼・アルミニウムのほか、自動車輸入に対する関税適用の可能性も報道されている。しかも、それは安全保障上の理由からである。トランプ大統領は周辺の予想以上に選挙戦の公約の達成に固執しているとみてそれほど間違いではないであろう。

本報告書は、このように急速に変化するトランプ政権とそれを取り囲むアメリカ政治の分析集である。

なお、研究会での報告については、当研究所のホームページにおいて、コラムとして掲載されている。ぜひこちらをご参照いただければ幸甚である。

以下は各章を一部抜粋の上で作成した要旨である。

第1章 トランプ政権の外交思想を考える - 『バノン後』の変化を見る

(会田 弘継)

本章は、認識や思考の変化が長期的に重要な意味を持つのが政治や国際関係であり、それゆえ、外交思想の検討の必要性があるという認識の下、トランプ政権の外交思想を考察している。トランプ政権の対外関係についての認識や思考には、(1) 安全保障や国際経済のエスタブリッシュメントを軸とした実践的な現実主義 (realism) の思考、(2) バノンらが大統領選を通じ煽動したポピュリスト・ナショナリズム (populist nationalism) の衝動に制約される思考、(3) 一部のシュトラウス派知識人 (Straussians) がイデオログとなって政権内外から加える思想的誘導、の3つが政権発足前後に流れ込んでいる、と分析している。(1) の実践的な現実主義の思考とは、イデオロギーでなく結果 (重視) を指針とする。具体的には、「アメリカ・ファースト」の外交における実践としての国家安全保障と経済的繁栄の追求であり、同盟国や友好国との絆が要となっている。(2) のポピュリスト・ナショナリズムは、経済ナショナリズムを前面に出す傾向があり、レトリック上はグローバリゼーションに対置し、「(国家) 主権 (sovereignty)」の回復が強調される。(3) のシュトラウス派知識人によるイデオログとは、これまでの保守リベラルの思想枠である「小さな政府・規制緩和・自由貿易」を否定し、「経済ナショナリズム・国境管理・『アメリカ・ファースト』外交」を求めていく点に特徴がある。また、シュトラウス派とは亡命ユダヤ人政治哲学者レオ・シュトラウス (Leo Strauss, 1899 - 1973) の系譜にある知識人集団で、このうちネオコンと対峙した西海岸派と呼ばれるグループが、トランプ陣営に付き、支援する動きが見られた点にも注意を促している。

さらに、ポピュリスト・ナショナリズムは1970年代から続く先進国経済・社会の構造的変化がもたらした「破断界」的状況が生んだ政治的現象で、アメリカ一国では解決しようもなく、現実主義が当面の弥縫策を提供するだろうが、アメリカ経済に揺らぎが出るごとに、グローバリゼーションを忌避し「主権 (sovereignty) 回復」を図ろうとする動きが登場するのは、今のところ避けられそうにないと考察する。それゆえ、状況の思想的な整理とそれに基づく政策優先順位の提示が必要で、それを行うのがシュトラウス派になるのか、それとももっと大きな知的枠組みがどこかで生まれるのかは見通せないと記述し、「バノン」後に興隆した現実主義は常に危うい状態にあると見ておくべきである、と結論付けている。

第2章 トランプ政権の対外関係と『道義的現実主義』の展望

(高畑 昭男)

本章は、「道義的現実主義」をキーワードとして、発足1年のトランプ外交をふり振り返りつつ、トランプ政権の対外関係の変化やその示唆するものを検証している。発足時の政権人脈からは、バノン首席戦略官を筆頭に、ジェフ・セッションズ司法長官、スティーブン・ミラー上級補佐官らを含む「バノン派」(Bannonites) の人脈とトランプ氏の長女イヴァンカとその夫君ジャレッド・クシュナー夫妻を軸とする「ジャーヴァンカ (Jarvanka、夫妻のファーストネームをつなげた造語) 派」の人脈が拮抗していた点に注目し、「ニューヨーク・リベラル」とも称される穏健な現実主義と国際関与主義を志向する「ジャーヴァンカ派」が孤立主義や対外不介入主義を貫く「バノン派」との綱引きに勝利し、これに軍人出身で共和党主流派系の現実主義的な路線を志向する当時のハーバート・マクマスター国家安全保障

担当補佐官（陸軍中将）、ジェームズ・マティス国防長官（元海兵隊大将）、ジョン・ケリー国土安全保障長官（元海兵隊大将）らの軍人系の人脈が共闘するかたちとなり、結果的に Bannon 派の影響力を大きく削減する方向に働いたと分析している。そして、2017年12月18日に発表された2017年版「米国の国家安全保障戦略」(NSS)が、自由、民主主義、人権といった米国の価値観とそれらの価値観が他国に与える影響力について改めて強調していることから、トランプ政権の外交が、一国主義的なマイナス・イメージを刷新し、世界のリーダーにふさわしい協調的姿勢と諸国の共感と信頼を得る方向へ踏み出す意欲を示したものと考察している。

トランプ氏の掲げる「道義的現実主義」外交は、現状では依然として「米国第一主義」のレトリックの枠内にとどまっており、Bannon 派にみられた孤立主義、一国主義、撤退主義的な色彩を完全に払拭したものとはいえないし、偏狭なゼロサムゲームにとらわれた「経済的ナショナリズム」の性向もまだ濃厚と言わざるを得ないことも指摘している。しかし、NSSにみられたように、「アメリカ・ファースト」の旗の下で、現実の外交行動として共和党主流派型の外交路線にシフトしていこうとする着実な動きも認められる点を取り上げ、同盟・パートナー諸国と連携して実際の行動に移していくなれば、国際社会にとっても「偉大なアメリカの再建」につながる可能性を秘めているといえるだろう、と結んでいる。

第3章 2017年国家安全保障戦略にみるトランプ政権の世界観

(森 聡)

本章は、2017年12月18日に発出された『国家安全保障戦略』(NSS2017)からトランプ政権の対外認識を探っている。NSS2017から見て取れるトランプ政権の世界観は、(1)競争的・二元的世界観、(2)大国間協調の可能性と利益の重視、(3)経済分野における競争観、(4)世界における米国の役割に分けられるとしている。第一に、主権国家が並存する中での競争という世界観であり、このような競争的・二元的な世界観はイデオロギー的な対立から導かれたものではなく、あくまで冷戦後の米国自身の「戦略的な自己満足 (strategic complacency)」から導かれたものであることを説明している。第二に、それでもなお、大国間協調の余地が残されており、米国の利益を軸にして米国の対外関係を再編するというのがトランプ政権の基本姿勢であると説明している。第三に、しかし、経済的文脈における米国の利益に関しては米国の同盟国が公正で相互主義的 (fair and reciprocal) な関係を築いた同志諸国に自動的に含まれているわけでない点を指摘している。さらに、第四に、世界における米国の役割について、「米国の価値を他国に押し付けることはしない」ものの、市場経済、公正で相互主義的な貿易、民間セクターの活動、法の支配などを、自国の文化に応じた形で実現しようとする意欲ある提携国 (aspiring partners) に対してパートナーシップを提供するものであると説明している。

加えて、地域戦略に関するセクションでインド太平洋地域がトップに挙げられている点を挙げ、中国や北朝鮮という脅威に対応するうえで同盟国が決定的に重要との理解が示されていることを指摘している。しかし、他方で、北朝鮮や貿易をめぐる問題では、トランプ大統領がある時点で競争相手国による特定の対応の約束と引き換えに当初の目標を下方修正し、圧力をかける競争的アプローチを控えるという合意 (ないし取り引き) に達する可能性も排除できない、と注意を喚起している。

第4章 トランプ政権とメディア：『フェイクニュース』は必然か

(前嶋 和弘)

本章は、アメリカで「フェイクニュース」が生まれやすい状況について、(1) 政治的分極化、(2) メディア不信の構造化、(3) デジタルメディアの台頭という3つの要因で説明し、これら3つの要因の背景としてアメリカ社会・政治の分断を指摘している。つまり、1960年代ごろから徐々に進行してきた保守派とリベラル派の間の強い政治的分極化の固定化とともにアメリカ政治のアクターが「大統領とその政党」対「対立党」という議院内閣制と同じ構造になりつつあること、その原因として1980年代後半の規制緩和により政治報道がマーケティングされ、メディアが左右の政治的立場の応援団の役目（アドボカシー化）を果たすことになったこと、インターネットの普及により読者や視聴者の側が自分の政治的立場に都合の良い情報だけに優先的に接する「選択的接触」が進み、敵側の情報をフェイク（虚偽）と思いこむ傾向が強くなっていることを挙げ、「フェイクニュース」が必然的に生まれてしまう構造を明らかにしている。

さらに、「フェイクニュース」そのものについて、ニュースが本当に嘘であるケース、自分の政治的立場からは受け入れがたい内容のニュースに対する「嘘」というレッテル貼りであるケース、政治メディアのエンターテインメント化の中で風刺としてあえて「フェイク」と自らを名付けるようなケースがあると指摘している。そして、トランプ氏の登場以来、ジャーナリズムそのものの信頼が傷つけられていることにも注意を促し、現状ではこれら問題に対する有効な対策は有権者がメディアリテラシーを高めていくほかはないのだろうと結んでいる。

第5章 トランプ政権とアメリカ民主党－ポストオバマ時代の方向性－

(渡辺 将人)

本章は、イデオロギー的には保守とリベラルに分類しきれない「ハイブリッド」なトランプ大統領の出現に伴い、民主党が従来から抱える内部の問題、すなわち、民主党が今後の方向性をめぐって大きく割れていることが奇しくも鮮明に浮き彫りになっている点を明らかにしている。さらに、こうした現状分析に基づき、2018年中間選挙および2020年大統領選挙に向けた民主党の支持者連合形成の問題を検討し、民主党はトランプ大統領の反不法移民、人種差別的な言説を批判する「文化戦争」に焦点を絞らざるを得ない状況に追い込まれてきたが、これは2016年のヒラリー敗北と同じ「いつか来た道」であり、トランプ大統領には望む所ではないだろうか、と指摘している。

筆者は2018年中間選挙について、上院は民主党が2議席で逆転できる僅差であるものの改選対象議席が少ない共和党は防戦に資源を集中できる一方、下院は民主党の倍近くの30人以上の共和党議員が引退する予定であるため、再選率の高い下院では現職が有利であり、民主党には議席差を縮める好機でもであると分析する。そして、トランプ支持者が党派的な支持基盤に進化するかは未知数であり、トランプ個人に熱狂しつつも共和党には興味が薄い彼らを中間選挙でも吸収し続けられるかは大きな課題になるため、地元利益が投票行動に反映されがちな議会選挙で、「反トランプ」を選挙区横断テーマとして全国化できるかが、民主党にとって鍵になると考察している。

第6章 トランプ時代の保守系シンクタンク

(宮田 智之)

本章は、トランプ政権と保守系シンクタンクの関係や保守系シンクタンクの現状について考察している。まず、アメリカにおいてシンクタンクは政府高官の供給源の一つであり、新政権が発足する際に数多くのシンクタンク関係者が政府高官に任命されるが、トランプ政権では発足から一年余りが経過しても保守系シンクタンク関係者を積極的に起用していない点を指摘する。このような状況について、筆者は2016年大統領選挙の影響、すなわち、2016年の共和党候補争いで保守派シンクタンクの専門家の中で反トランプの動きが形成されていったことが影響していると分析している。

さらに、保守系シンクタンク関係者がトランプから距離を置く中で、ヘリテージ財団だけはこうした動きに加わらず、「新政権に大きな影響力をもつシンクタンク」と評され注目を集めた事例を取り上げている。しかし、ヘリテージ財団関係者の政権入りも少ないという事実から、トランプ氏やその側近の間ではシンクタンクに対する関心そのものが低いと指摘し、通常、共和党政権一年目では保守系シンクタンクは活気づくものだが、ヘリテージ財団を含め保守系シンクタンクが活気付いているとは言えない現状を挙げ、トランプ時代はレーガン政権やブッシュ政権とは対照的に保守系シンクタンクにとって試練の時となりつつあると結論付け、過去の共和党政権下では見られなかった事態が生じていると説明している。

第7章 退役軍人のアメリカ政治における役割

(中山 俊宏)

(舟津 奈緒子)

本章は、退役軍人がアメリカ政治においてどのような役割を果たしているのかを歴史的経緯および各種データから考察している。アメリカでは大統領をはじめとして、アメリカ全体で戦没将兵と退役軍人に最大限の敬意を払うことを指摘する一方で、退役軍人をひとつの政治集団に見立てることが難しいことを説明する。なぜなら、退役軍人の態様がアメリカの実態を反映し、多様化していくとともに、退役軍人を一枚岩の集団としてとらえることが難しいからである。例えば、近年、一般に退役軍人の立場は、共和党のアジェンダに近いと評されるが、これも退役軍人としての属性というよりも、元々の傾向であり、労働者としての境遇が、民主党を支持することに向かわせるというような因果関係は必ずしも認められないとし、従軍経験があるからと言ってタカ派的な政策に親和性がある、あるいは、従軍経験により反戦をうたうリベラル的な政策を志向する、というように、単純な図式を当てはめることは難しいと考察する。今のところ退役軍人たちの党派的組織化に帰結する兆候はないが、政治的な存在感は増していくだろうと示唆し、退役軍人を取り巻く政治状況や退役軍人と政治の関係性に注目することには、一定の意義があると結んでいる。

第8章 トランプ大統領の権限：何ができるか、限界はどこか

(梅川 健)

本章は、統治構造からみる大統領の権限とその権限を失う可能性について、合衆国憲法から検証している。すなわち、大統領の権限は憲法上どのように規定され、どのような形

態で行使されるのか、大統領はどのように権限を失うのかについての検証である。筆者はまず、アメリカ大統領の権限は合衆国憲法第2条で規定され、大統領は法執行の責任者であり、法律の制定については限られた権限しか持たない点を確認している。次に、大統領は法執行の責任者だが、執行すべき法の内容は議会が決めるため、行政長官としての大統領が立法による政策実現を目指す場合には、議会との協調関係が必須となる点を指摘する。また、トランプ大統領の就任以来、注目を集める「大統領令」には、(1) 行政命令 (executive order)、(2) 大統領覚書 (presidential memorandum)、(3) 布告 (proclamation) があることを説明し、トランプ大統領が就任直後に行政命令を多用するのは、オバマ前大統領と共通した特徴である点にも注意を促している。さらに、筆者は弾劾と罷免によって大統領がその地位と権限を失う可能性について検証する。

これらの考察によって、トランプ大統領の1年目は、「アメリカ・ファースト」を唱え、TPPとパリ協定から背を向け、人種差別的な言動を繰り返し、メディアを「フェイクニュース」と呼んで攻撃するなど、これまでの大統領には見られないような行動が繰り返され、アメリカ大統領職の威信は大きく傷つけられた一方、言動や振る舞いの特異性に比べると、トランプ大統領による権限行使が従来の大統領からそれほど逸脱しているわけではないことを明らかにしている。つまり本章は、トランプ大統領の就任から、1人の大統領によって政治が混乱状況に陥るというアメリカ政治の脆弱性と、とはいえ大統領の専制にはいたらないという統治構造の頑強性という二点を明らかにしている。

第9章 トランプ政権の経済・通商政策

(安井 明彦)

本章は、トランプ政権による経済・通商政策について政権発足1年目の成果と課題を振り返り、2年目以降の論点を探るものである。筆者は政権発足1年目の2017年のトランプ政権による経済・通商政策の公約実現を見通す際には二つの焦点があったと指摘している。それらは、第一に、大型減税、インフラ投資、規制緩和等の米国経済に有益な政策と環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定からの離脱等の保護主義的な通商政策や厳格な移民政策等の有害な政策の双方があり、そのどちらが中心になるのか、という点である。第二に、拡張的な財政政策や保護主義的な通商政策などトランプ政権の公約には民主党に近い内容が含まれたが、実際の政策運営における共和党・民主党との距離感はどうなるのか、という点である。第一点に関してははっきりとした結論が出なかったとし、第二点に関しては多くの期間において共和党に頼った議会運営が展開され、それがトランプ政権の限界ともなると指摘している。同時に、この限界が今後の公約実現に向けたトランプ政権の議会対策を複雑にするものであり、議会運営の巧拙は今後も重要な意味を持つてくると分析している。

また、筆者はトランプ政権の1年目の経済・通商政策には二つのかい離があったとも考察している。第一のかい離はトランプ大統領の派手な言動と地味な実績とのかい離であり、第二は政策運営の停滞と好調な経済のかい離である。つまり、政権誕生後もトランプ大統領の派手な言動は続いたが、1年目に実現された公約は決して多くなかったこと、米国の景気拡大期間が2017年12月で102カ月となり、過去三番目の長さとなったことである。さらに、「忘れられた人々」が提起した問題が解決されたわけではないことに注意を促し、

トランプ大統領が掲げた「『忘れられた人々』のための政治」という公約と、実際の政策運営とのかい離を指摘し、景気に陰りがみえてきたとき、もしくは、2020年の大統領選挙に向けて、この第三のかい離がどのように展開し、どのような意味を持ち得るのかを、しっかりと見据えていく必要があると提起している。

総論 トランプ政権 14 か月の軌跡

(久保 文明)

本章は、トランプ政権 14 か月の内政と外交、そして日米関係を概観するものである。まず、内政に対しては、真正面から対立する二つの評価軸があると指摘している。一つはイデオロギーに基づくものであり、産業寄り、差別的として、民主党支持者やリベラル派からきわめて低い評価がなされている見方である。これに真っ向から対立する見方として、好調な経済や保守派のゴースッチ氏の連邦最高裁判事指名、規制緩和と大減税に対する共和党支持者と保守派からの高評価を挙げている。そして、こうした二つの評価軸が存在すること自体が、アメリカにおけるイデオロギーと政党による分断状況の象徴、かつ、その反映であると説明している。さらに、トランプ大統領をめぐるのは、ワシントンあるいはサンフランシスコなどに住む政治・経済・文化における高学歴エリートとラストベルトや南部農村部に住む非エリートの間での対立という対立軸もあることを指摘し、他の大統領には見られなかった複合的な批判および否定的見方が混在していると分析している。

外交については、三つの観点から「トランプ外交」を説明する。一つ目は、孤立主義であり、トランプ大統領が選挙戦を通じて「アメリカ第一主義」(America First) と呼んだものである。ただし、それは外交・安全保障政策についての孤立主義と通商政策における保護貿易主義に分けられる点に注意を喚起している。二つ目は、「力による平和」(Peace through Strength) というスローガンに表れる、外交・安全保障政策についての国際主義への転換である。三つ目は、それでもなお残る保護主義であるが、トランプ外交においては、本来は同盟を重視する力の外交と同盟国も区別しない保護主義が混在し、外交論として整理されていないことに問題があると指摘している。さらに、トランプ政権の外交・安全保障政策の基本方針を示す 3 つの文書である国家安全保障戦略、国防戦略、核態勢再評価の大きな特徴として、トランプ政権が中国とロシアに厳しい姿勢を見せている点を考察する。特に、対中観について、中国政策について、民主党の厳しい部分(通商面)と、共和党の厳しい部分(安全保障面)の両方を備えていると指摘したうえで、安全保障と通商問題で厳しい対応を取りつつ、人権問題には強い関心を示していないと分析している。日米関係については、2017年2月の首脳会談以来、日米関係は当初の不安を乗り越え、安全保障面では円滑な展開を示してきたと述べ、同年11月に東京で開催された首脳会談において、北朝鮮政策について圧力強化で歩調を合わせたほか、日本が2016年8月にアフリカにて打ち上げた方針である「自由で開かれたインド太平洋戦略」で一致した点にも注意を促している。また、安倍首相はトランプ大統領と個人的に親密な関係を築いてきたことが良好な日米関係に資してきたことに触れる一方で、TPP 離脱や鉄鋼関税などで明らかなように、個人的関係でもって対応できる範囲にも限界がある点も指摘している。